SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

250ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 29 GENNAIO 1970

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

INDICE

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Trasmissione di domanda . . . . *Pag.* 13263

CONGEDI 13263

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 13263

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 13263

Deferimento a Commissioni permanenti in sede redigente 13263

Discussione e approvazione:

« Conversione in legge del decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, concernente l'organizzazione comune dei mercati nei settori dello zucchero, delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; l'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato istitutivo della Comunità economica europea; il regime di scambi applicabile a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli » **(1030)** (*Relazione orale*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 13278
BOSCO, *Ministro delle finanze* 13280
CIFARELLI 32751
FABBRINI 13266
FORTUNATI 13270
FRANZA 13277
MASCIALE 13268
* PARRI 13274
* TRABUCCHI 13272, 13285
ZUGNO, *relatore* 13264, 13278

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 11*).

Si dia lettura del processo verbale.

G E R M A N O' , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 23 gennaio.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Ha chiesto congedo il senatore Biaggi per giorni 2.

Non essendovi osservazioni, questo congedo è concesso.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

CAVALLI, ORLANDI, BRAMBILLA, SOLIANO, MINELLA MOLINARI Angiola, VIGNOLO, FERMARIELLO e ADAMOLI. — « Assistenza di malattia ai titolari di pensione sociale » (1094);

ALBERTINI e CALEFFI. — « Proroga del termine per l'esercizio della facoltà di opzione per la ricongiunzione dei servizi prevista dalla legge 5 giugno 1965, n. 758 » (1095).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Revisione delle competenze accessorie del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (930-*B*), previo parere della 5ª Commissione;

« Modificazioni alle disposizioni sulle competenze accessorie del personale dipendente dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni » (947-*B*), previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede redigente

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede redigente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti » (1054), previ pareri della 5ª, della 10ª e della 11ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

GRONCHI ed altri. — « Modifiche all'ordinamento del Centro italiano per i viaggi di istruzione della gioventù (CIVIS) e della Casa internazionale dello studente » (1059), previ pareri della 3ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio

P R E S I D E N T E . Comunico che il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la seguente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il senatore JANNUZZI, per concorso in quattro reati di diffamazione aggravata con il mezzo della stampa (articoli 110 e 595, primo e secondo capoverso, del Codice pe-

nale e articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47). (*Doc.* IV, n. 28).

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, concernente l'organizzazione comune dei mercati nei settori dello zucchero, delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; l'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato istitutivo della Comunità economica europea; il regime di scambi applicabile a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli » (1030) (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, concernente l'organizzazione comune dei mercati nei settori dello zucchero, delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; l'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato istitutivo della Comunità economica europa; il regime di scambi applicabile a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli », per il quale il Senato ha autorizzato la relazione orale.

Invito pertanto l'onorevole relatore a riferire oralmente.

Z U G N O , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che abbiamo all'esame riguarda la conversione in legge del decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, concernente l'organizzazione comune dei mercati nei vari settori dell'agricoltura, da quello dello zucchero a quello del latte, ai prodotti lattiero-caseari, alle carni bovine, eccetera. È un provvedimento che viene presentato dal Governo allo scadere del periodo transitorio per la realizzazione del Mercato comune. Le finalità del trattato di Roma, forse meglio precisate nel preambolo che nel trattato stesso, sono, a mio avviso, tre: porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra gli Stati europei attraverso l'eliminazione delle barriere che dividono l'Europa; realizzare la soppressione progressiva delle restrizioni negli scambi internazionali e lo sviluppo di tale prospettiva secondo i princìpi dello statuto dell'ONU e, infine, rivolgere l'appello agli altri popoli d'Europa animati dallo stesso ideale perchè si associno ai loro sforzi.

Anche se le norme del trattato mirano direttamente e immediatamente a realizzare una unione economica europea — e probabilmente in quel momento politico non era possibile fare altro — certamente in realtà il fine ultimo del trattato è molto più ampio e mira alla integrazione politica da realizzarsi attraverso l'integrazione economica. Ora l'integrazione economica, secondo l'articolo 2 del trattato, deve realizzarsi attraverso l'instaurazione di un mercato comune e attraverso un avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Si tratta di un avvicinamento delle politiche economiche dei vari Stati, non certo di una riduzione a uniformità delle stesse politiche, uniformità che certamente comporterebbe prima l'integrazione politica.

Per questo la realizzazione del mercato comune è graduale. L'articolo 104, ad esempio, lascia ad ogni Stato membro la possibilità di attuare la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia dei pagamenti e a mantenere la fiducia nella propria moneta.

L'articolo 105 lascia agli Stati membri la facoltà di provvedere a coordinare la loro politica monetaria con le decisioni comunitarie.

Ai fini del raggiungimento di una integrazione economica, l'articolo 3 del trattato indica poi i seguenti mezzi: abolizione tra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative; istituzione di una tariffa comune e di una politica commerciale comune verso i Paesi terzi. Ma è ben noto che con la creazione di una tariffa comune si realizza l'unione doganale, ma non

l'unione economica che costituisce il fine immediato del trattato. Da qui la necessità di un'azione comunitaria che elimini gradualmente tra gli Stati membri ogni ostacolo realizzando tre fondamentali libertà: la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; in una parola mettere i vari Stati sullo stesso piano per quanto riguarda gli elementi che concorrono ad animare il ciclo economico.

Naturalmente le notevoli e talvolta profonde differenze di situazione tra i vari Stati hanno consigliato un lungo periodo transitorio (normalmente 12 anni) per creare gradualmente le condizioni di unità economica.

Specialmente questo si è reso necessario nel settore agricolo, dove non solo nei vari Stati, ma nelle singole nazioni esistono e si parla giustamente di varie agricolture, diversamente organizzate e quasi sempre diversamente protette, aiutate e agevolate. Proprio per l'agricoltura si sono previste norme e una politica comune che deroghino alle norme generali del Mercato comune, affidandone la realizzazione ad una complessa normativa contenuta in appositi regolamenti. L'insieme poi di tali regolamenti è destinato a far sorgere una disciplina comunitaria uniforme, non solo tra le agricolture dei vari Paesi, ma tra tutti i settori economici degli Stati membri; le norme comunitarie possono avere carattere transitorio o definitivo: le norme di carattere transitorio hanno efficacia fino alla conclusione del periodo transitorio, che, se dichiarato generalmente concluso con il 1° gennaio 1970, è noto come situazioni concrete abbiano consigliato, in alcuni settori come per esempio quello cerealicolo, quello lattiero-caseario eccetera, di anticiparlo al 1° luglio 1968, mentre per altri settori — si vedano per esempio quelli del vino e del tabacco — a tuttora non è stato realizzato, ed avverrà quindi dopo il 1° gennaio 1970. Noi ci auguriamo, particolarmente per quanto riguarda il settore del vino, che venga realizzato entro il 1° aprile come è stato, sembra, concordato all'Aja.

Ritengo opportuno precisare anche — dato che i regolamenti recepiti nel disegno di legge in esame li disciplinano appositamente — che l'organizzazione comune del mercato dei vari prodotti agricoli può comprendere tutte le misure atte al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 39 del trattato ed in particolare la regolamentazione dei prezzi, le sovvenzioni eventuali sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, i sistemi di stoccaggio eventuale per determinati prodotti, i meccanismi comuni di stabilizzazione alla importazione e alla esportazione.

Il disegno di legge in esame — come ha ben precisato la Giunta consultiva per gli affari delle Comunità europee — è rivolto a dare applicazione, nell'ambito nazionale, alla disciplina inerente alla organizzazione unica dei mercati nei settori indicati nel disegno di legge opportunamente predisposto dal ministro delle finanze Bosco, disciplina già in atto negli altri Paesi della Comunità e che in Italia è soggetta nel frattempo solo a procedure cautelative. Invero i regolamenti considerati sono, per l'articolo 189, secondo comma, del trattato, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri; inoltre si tratta di regolamenti normalmente già recepiti con provvedimenti legislativi nell'ordinamento positivo italiano.

Mancava però fino ad ora un provvedimento legislativo che organicamente li recepisse e li coordinasse con il nostro vigente ordinamento. Ora, con il disegno di legge in esame si provvede tra l'altro a stabilire princìpi e criteri per l'imposizione dei prelievi, determinandone anche le forme di pubblicità; a precisare che, in caso di classificazione delle merci ai fini dei prelievi o delle restituzioni o delle sovvenzioni nonchè di prelievi o di altre sovvenzioni alla importazione o alla esportazione, si osservano le norme doganali italiane; inoltre si intendono compresi tra i diritti di confine sia i dazi di importazione ed esportazione, i diritti di monopolio, le sovrimposte di fabbricazione e ogni altra imposta o sovrimposta di consumo a favore dello Stato.

Si precisano poi norme in materia di restituzione all'esportazione o alla produzione o premi di denaturazione e sovvenzioni; tra l'altro si stabiliscono norme di pubblicità — articolo 13 del decreto-legge — delle

aliquote di restituzione ed agevolazioni nei pagamenti. Si precisano anche modalità per il rilascio dei certificati di importazione o di esportazione e relative cauzioni a garanzia di tali certificati.

È noto come in questa materia ci siano state molte controversie che il disegno di legge molto opportunamente risolve o pone i princìpi per risolverle. Si stabiliscono infatti criteri precisi per la soluzione di eventuali controversie e cioè, per quanto riguarda le controversie relative ai prelievi, alle restituzioni o alla nomenclatura delle voci doganali, il sistema dei regolamenti è raccordato alla legge doganale; quindi sarà la camera di commercio eventualmente designata da parte dell'importatore oppure sarà il Ministero delle finanze a dover decidere sulle controversie. Comunque il problema che ha lasciato molti strascichi, trova in questo disegno di legge una opportuna definizione.

Si attribuiscono poi al Ministro delle finanze, con eventuali concerti con i Ministri competenti nei vari settori, facoltà di applicazione di norme di salvaguardia nel caso di alterazione del mercato, particolarmente per importazioni o per esportazioni che possano alterare l'equilibrio dei mercati e quindi determinare alti e bassi nei prezzi dei prodotti agricoli, causa di tanto scontento nel settore; così si affida la competenza a provvedere nel caso di regolamenti comunitari che dispongano l'adozione di misure amministrative in materia di applicazione dei prelievi. In questi casi è precisata nel disegno di legge la facoltà di intervento e di risoluzione attraverso il decreto del Ministro delle finanze.

Sono stabilite pure norme per l'acquisizione in appositi capitoli dello stato di previsione delle entrate dei prelievi sui prodotti agricoli nonchè le spese necessarie, in 20 miliardi e 410 milioni di lire, per l'attuazione della legge. Naturalmente questo importo non comprende la spesa stabilita nel regolamento finanziario per il finanziamento del FEOGA.

Infine si precisa che l'AIMA è competente a concedere tutti gli aiuti previsti nel settore lattiero-caseario stabiliti da parte del FEOGA.

Si può quindi concludere che il provvedimento renderà più armonica l'applicazione di tutti i regolamenti finora emessi in campo agricolo e che le norme adottate in materia di prelievi, di restituzioni e di aiuti troveranno una più snella e più sollecita applicazione.

Mi permetto di terminare con un auspicio: che l'unione economica agricola, dopo l'organizzazione di un mercato comune che esigerà sempre più la presenza di una solida organizzazione economica dei produttori, possa trovare gli aiuti e gli indirizzi necessari per quelle riforme di struttura che, previste nel piano Mansholt e opportunamente adattate ad ogni regione, possono consentire una stabile integrazione dell'agricoltura nella generale economia europea. Saranno allora maturi i tempi anche per l'integrazione politica europea. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Fabbrini. Ne ha facoltà.

F A B B R I N I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il fatto che si sia svolta nella settimana scorsa una ampia discussione qui al Senato sui problemi dell'agricoltura, nel corso della quale sono stati ampiamente esaminati i problemi particolari che sono oggetto anche di questo disegno di legge, e che si sia svolta recentemente, sempre in quest'Aula, un'altra importante discussione generale sulla politica della Comunità europea, sulla nostra partecipazione e sulle conseguenze che essa produce nella vita economica del nostro Paese — discussione che, come tutti ricordiamo, si svolse circa due mesi fa quando esaminammo la relazione generale del Ministro degli esteri sull'attività della Comunità economica europea nel corso del 1968 — rende a mio parere del tutto inutile una riapertura del dibattito generale su questi problemi, dibattito che in un altro momento questo disegno di legge avrebbe potuto benissimo suscitare.

Eviterò dunque di ripetere cose che sono già state dette sia da altri che da me nel corso dei dibattiti ricordati. Prima, comun-

que, di motivare sia pure sommariamente le ragioni della nostra opposizione, sento il bisogno di porre al Ministro qualche domanda su un aspetto particolare del disegno di legge sottoposto al nostro esame. In sostanza si tratta di questo: negli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7 e in altri ancora ci si riferisce ai regolamenti adottati dal Consiglio della Comunità, regolamenti che, in applicazione dell'articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, entreranno a far parte integrante del nostro ordinamento non appena il disegno di legge sarà definitivamente approvato dal Parlamento. Non ho niente da eccepire su questa parte. Il problema sorge invece (ed è su questo che voglio rivolgere al Ministro qualche domanda) quando in tutti gli articoli ricordati non ci si limita ai regolamenti adottati ma ci si riferisce anche alle successive modifiche ed aggiunte. Ecco, io le chiedo, onorevole Ministro, cosa significa questo? Significa che le modifiche o le aggiunte che saranno in futuro apportate ai regolamenti dei quali ci stiamo occupando saranno automaticamente recepite dal nostro ordinamento senza che passino all'approvazione del Parlamento? Se fosse così (e tutto fa pensare che sia così) con l'approvazione di questo disegno di legge noi verremmo praticamente ad autorizzare il trasferimento nel nostro ordinamento giuridico di norme future che non sappiamo quale contenuto avranno, creando così un precedente estremamente pericoloso, oltre che assurdo dal punto di vista costituzionale. E se così non è, viene allora da chiedersi: che senso ha questa formulazione che viene ripetuta in tutti gli articoli ricordati? Chiedo perciò all'onorevole Ministro di dare su questo problema chiarificazioni precise che possano tranquillizzare il sottoscritto ed il Senato. Io non sono un giurista, ma ritengo che se il significato che emerge da questa formulazione è quello che io ho rilevato, noi verremmo ad assestare un grave colpo alle funzioni del nostro Parlamento, il quale verrebbe mutilato di alcune delle sue funzioni fondamentali.

Ho già detto che non è mia intenzione entrare nel merito dei problemi che sono già stati ampiamente e recentemente discussi in quest'Aula. Non posso tuttavia anche in questa occasione non rilevare (cosa che io stesso ed altri miei colleghi abbiamo già fatto nel corso dei dibattiti passati) che le cose nel campo della politica agricola comunitaria continuano purtroppo ad andare avanti per la loro strada senza che i dibattiti che si svolgono nel nostro Parlamento lascino su di esse neanche il più piccolo segno. So bene che le regolamentazioni comunitarie delle quali ci stiamo occupando con questo disegno di legge sono anteriori alle discussioni alle quali mi sono riferito. Ciò però non toglie nulla — almeno io ritengo — alla validità della mia osservazione, e cioè che i dibattiti parlamentari non lasciano segno alcuno nella politica del nostro Governo all'interno della Comunità, perchè le nostre considerazioni critiche, che sono condivise anche da altri Gruppi del Senato e che sono soprattutto condivise dai lavoratori della terra, non sono state espresse soltanto in queste ultime settimane: esse risalgono a quando la politica agricola comunitaria cominciò a muovere i primi passi e a muoverli nella direzione, a nostro giudizio, sbagliata. Si tratta di considerazioni ed osservazioni critiche costruttive che non hanno trovato, ripeto, nella maggioranza governativa, e particolarmente nel partito della Democrazia cristiana, il minimo accoglimento. Ritengo che ciò sia dovuto alla solita vecchia ed assurda pregiudiziale avversione a tutte le considerazioni critiche costruttive che vengono dalla nostra parte; una pregiudiziale che fa sì che le nostre indicazioni, le nostre richieste e le nostre proposte siano sistematicamente ed assurdamente ignorate dalla maggioranza, con grave danno per il Paese.

Io non avrei sollevato nuovamente questo problema — che, come ho detto, è già stato sollevato e da me e da altri in precedenti occasioni e che quindi non è nuovo — se la maggioranza governativa fosse animata da una profonda convinzione e da una solida unità: in altri termini, io non avrei sollevato questo problema se tra i quattro partiti della maggioranza governativa fosse esistita ed esistesse oggi un'unità di giudizio sui problemi della politica agricola della Co-

munità economica europea. Ma il fatto è che questa convinzione sulla presunta giustezza e validità di questa politica non c'è; che questa unità di giudizio non esiste, che non sono pochi coloro, anche qui, in questa Aula, e soprattutto tra i colleghi socialisti, che chiedono una profonda revisione della politica comunitaria nel settore agricolo. Non più tardi della scorsa settimana, non dobbiamo dimenticarlo, ne abbiamo avuto una nuova riprova clamorosa quando i colleghi socialisti hanno dapprima ritirato la loro firma dall'ordine del giorno della maggioranza e poi non hanno preso parte alla votazione su quell'ordine del giorno.

Ho voluto risollevare tale questione — che poi è quella politica più generale della quale si sta discutendo in questi giorni anche in vista della crisi e della formazione del nuovo Governo — perchè il problema dei rapporti con l'opposizione e del posto che alle osservazioni critiche dell'opposizione deve essere riservato è un problema politico che deve essere finalmente affrontato e risolto. Non possiamo più pensare che il nostro Parlamento possa assolvere pienamente alla funzione per la quale è stato eletto se non si stabilisce un diverso rapporto con l'opposizione, se non si stabilisce un rapporto che permetta di accogliere gli apporti critici costruttivi che vengono, appunto, dall'opposizione.

Sono anche queste le ragioni per le quali noi voteremo contro questo disegno di legge. Voteremo contro mossi dalla consapevolezza profonda, che è stata ampiamente espressa nel corso dei dibattiti ai quali mi sono prima richiamato, che la nostra agricoltura non ha bisogno della politica della regolamentazione dei prezzi dei prodotti agricoli.

Noi riteniamo infatti che questa sia una politica sbagliata e contraria agli interessi generali della nostra agricoltura, perchè è una politica sostitutiva — ecco il punto — di quelle profonde riforme di struttura di cui ha bisogno la nostra agricoltura, riforme che sono le uniche in grado di assicurare una reale ripresa e un assetto economico e sociale moderno, qual è quello che chiedono oggi le forze lavoratrici delle nostre campagne.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Masciale. Ne ha facoltà.

M A S C I A L E . Signor Presidente, onorevole Ministro, vorrei sollevare una pregiudiziale circa la discussione di questo disegno di legge di cui esaminiamo gli aspetti nella seduta odierna. È vero che la materia di questo disegno di legge è squisitamente di natura doganale, ma è vero anche che si tratta di materia che incide profondamente sull'avvenire agricolo del nostro Paese.

Quando il collega senatore Fabbrini citava l'ultimo dibattito che si è svolto pochi giorni fa sui problemi del Mercato comune europeo, non faceva ciò a caso, onorevole Ministro. Difatti, a conclusione di quel dibattito che finì come è noto a tutti, il Ministro dell'agricoltura, chiamato in causa, con una sua interruzione tranquillizzava i senatori del PSI, che avevano ritirato la loro adesione all'ordine del giorno concordato affermando: « Da ora in avanti tutto ciò che fa parte della politica comunitaria non sarà più sottratto al dibattito parlamentare ».

Noi non ci credemmo, tanto è vero che votammo contro l'ordine del giorno. Scardaccione, Cifarelli e il collega socialdemocratico accettarono per buone le assicurazioni del Ministro. Guarda caso, onorevole Ministro delle finanze, a distanza di pochi giorni i fatti stanno esattamente come noi li abbiamo previsti in quella sede.

Ecco perchè, onorevole Presidente, sollevando questa pregiudiziale ritengo che la materia non sia soltanto strettamente legata alla competenza del Ministro delle finanze, tant'è vero che, mentre il collega Zugno è venuto a farci questa relazione come membro della 5ª Commissione, finanze e tesoro, il problema riguarda principalmente la 8ª Commissione, cioè la Commissione agricoltura.

Avete chiesto il parere alla Commissione finanze e tesoro — ed è giusto — il parere alla Commissione industria e commercio (l'ho visto ancor oggi all'ordine del giorno, non so se quella Commissione lo abbia espresso o meno) e mi pare anche che ci sia stata una consultazione con la Commissione per gli affari delle Comunità europee.

Ma di che cosa tratta il disegno di legge in discussione, signor Presidente? Esso si riferisce a materia che incide su alcuni prodotti fondamentali della nostra agricoltura sicchè, di pari passo, si doveva non solo chiedere il parere, ma svolgere un dibattito approfondito nella Commissione agricoltura. Questo invece non lo avete fatto — mi si consenta l'espressione — di proposito, perchè, se fosse vero il contrario, onorevole Bosco, il giorno in cui abbiamo affrontato in Aula il dibattito sui problemi connessi a tutta l'organizzazione comunitaria, l'odierna discussione si sarebbe potuta abbinare.

Si passa sotto silenzio la situazione riguardante il settore dello zucchero; si è sottaciuto e non si vuole affrontare il problema delle carni. L'altro ieri il ministro Sedati ha detto: « Voi ci volete impedire di organizzarci a livello comunitario. Ma tenete presente che ogni giorno spendiamo un miliardo per importare le carni ». Allora perchè non volete affrontare questo problema?

Ma forse è colpa nostra se tutto rimane in sospeso, forse è responsabilità delle opposizioni di sinistra se voi preferite imporci alla chetichella certe discussioni? Onorevole Ministro, il suo rappresentante, nella seduta della 5ª Commissione del 27 gennaio, due giorni fa, quando si è discusso in quella sede ha fatto alcune affermazioni originali. Anzichè rispondere alle incalzanti richieste del senatore Fortunati ha preferito rifugiarsi comodamente negli angolini « della necessità e della urgenza »: noi dobbiamo adeguarci anche in questa materia alla situazione, alla realtà europea. Ma insomma: si può rispondere in questa maniera ad una richiesta di un senatore? Il presidente Martinelli, in garbata polemica con il senatore Maccarrone, « esprime l'avviso che le modificazioni e le aggiunte recepite siano soltanto quelle emanate sino ad oggi dagli organi comunitari ». Ed aggiunge un altro senatore (Segnana) che « non è affatto vero che un'eventuale ricezione di questa materia sia da considerarsi una cambiale in bianco, in quanto l'Italia partecipa in condizioni di perfetta parità con gli altri Stati membri alla elaborazione delle norme comunitarie ».

Onorevole Ministro, questo non è esatto.

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Scusi, senatore Masciale. Per quanto riguarda la parità di diritti, è esattissimo; per il resto non lo so.

M A S C I A L E . Però noi dobbiamo adeguare la nostra legislazione in materia doganale alle legislazioni degli altri Paesi. È vero che gli altri Paesi sono già in condizione di poter fare questo: ma siamo noi in condizione di partire su un piano di parità con gli altri Stati membri della Comunità europea? Non avviene forse la strana cosa che noi, accettando oggi così queste norme comunitarie, diamo un volto nuovo alla nostra legislazione?

Lei, onorevole Ministro, è un maestro. Io non sono un giurista, ma osservo che non soltanto i primi sei o sette articoli, collega Fabbrini, ma tutti gli articoli, tranne l'articolo 5, parlano sempre ripetutamente, direi stancamente, delle successive « modifiche ed aggiunte ».

Ma insomma, noi avremo un codice europeo unico e valido per tutti? Ma l'elaborazione di un codice presuppone un ampio dibattito con la partecipazione dei nostri giuristi. E in base a che cosa innoviamo? Ecco perchè si preferisce lo strumento del decreto-legge: per sottrarre tutto al Parlamento.

D'altronde, onorevole Ministro, non è una novità che questo possa avvenire nel nostro Paese. Tanto, si fanno e si sfasciano i Governi senza che questi abbiano voti di sfiducia e siano mandati via da un voto del Parlamento! Discutete fuori del Parlamento, sicchè non mi sono affatto meravigliato che anche questa materia così delicata, così importante, così vitale per lo sviluppo e per il destino della nostra agricoltura, sia stata sottratta alla sede naturale, al Parlamento, e non solo per adeguare la nostra legislazione a quella degli altri Paesi a livello doganale, ma per adeguarla a tutta la realtà economica.

Vogliamo partecipare, come opposizione, ad un libero dibattito per fornire il nostro contributo e i nostri suggerimenti ed even-

tualmente anche per sentirci rispondere che non si possono accettare le nostre osservazioni ma tutto questo va fatto sulla base di fatti concreti.

Questo provvedimento è una ripetizione in 35 articoli di norme che si richiamano a provvedimenti già esistenti e voi oggi volete farci firmare questa cambiale in bianco e forse domani saranno fatte altre modificazioni che noi dobbiamo recepire. Ma tutto questo è legittimo, è democratico, onorevoli colleghi della maggioranza, onorevole Ministro, senatore Zugno? Ella, onorevole relatore, ci ha letto la relazione che accompagna il disegno di legge, ma non è questo il compito di un relatore che voglia fornire il suo contributo per illuminare i colleghi, e ha fatto una relazione orale su una materia così scottante oggi e così impegnativa per il futuro del nostro Paese. Non se la prenda quindi se questa polemica così aperta ha come obiettivo la sua persona, ma deve pur convincersi che non possiamo assolutamente accettare questo tipo di legislazione, e mi dispiace per l'onorevole Ministro delle finanze.

Per questi motivi, onorevole Presidente, siamo contrari al provvedimento. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Fortunati. Ne ha facoltà.

F O R T U N A T I . Onorevole Presidente, ho chiesto la parola per questioni che certo si ricollegano al decreto-legge di cui si discute la conversione, ma che in un certo senso assumono una portata generale, in quanto investono la forma e la sostanza della formazione delle leggi, nel contesto generale dell'assetto costituzionale e del nostro ordinamento pubblico. Poichè il resoconto sommario di martedì 27 gennaio riferisce il mio intervento in Commissione e poichè una parte di queste questioni è stata qui già sollevata, credo che sia necessaria da parte mia una presa di posizione esplicita.

La prima questione, onorevole Presidente, che è stata da me ripetutamente sollevata in Commissione e, credo, anche in Assemblea, nel corso delle cinque legislature senatoriali della mia attività parlamentare, riguarda l'applicazione del combinato disposto del quinto comma dell'articolo 87 e del secondo e terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

È indubbio che i provvedimenti provvisori aventi forza di legge (secondo comma dell'articolo 77), qualificati esplicitamente come decreti nel terzo comma dello stesso articolo, sono adottati dal Governo sotto la sua responsabilità. Il Presidente della Repubblica quindi, a questa stregua, non decreta, non sente il Consiglio dei ministri, non può richiamarsi a proposte di singoli Ministri, non può decretare come Presidente, ma, come Presidente e in quanto tale, emana i decreti aventi forza di legge.

A me pare indubbio, cioè, che la premessa dell'emanazione non può essere assolutamente quella che tenacemente si insiste a formulare, ma debba consistere in un esplicito richiamo ad una deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri e debba concludersi con una espressione, che ripeta quella del testo costituzionale, ossia con l'espressione « emana il decreto adottato dal Governo ».

Io credo che con opportune e meditate iniziative vada rettificata una prassi, che può essere legittimata solo da costituzioni elastiche!

La seconda questione concerne la formulazione degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 27, 28, 29, 30 e, per altro motivo, la formulazione dell'articolo 25 e dell'articolo 28 già citato. Per quanto riguarda l'articolo 25, pare a me che non sia consentito dall'ordinamento giuridico vigente un richiamo generico « ad appositi capitoli nello stato di previsione delle entrate », in quanto necessita o specificare i capitoli, se sussistono, o autorizzare il Ministro del tesoro alla costituzione di appositi capitoli.

Circa l'articolo 28, a me sembra che una corretta tecnica legislativa imponga di distinguere in due articoli la materia; comprendendo in un articolo la modificazione di una norma precedente e in un secondo articolo l'applicazione retroattiva, a date condizioni, della modificazione. Ma, per la verità, la questione di principio e di metodo per cui ho preso la parola riguarda la formulazione degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 27, 28,

29 e 30 a cui si sono già richiamati i colleghi compagni Fabbrini e Masciale.

Una siffatta formulazione è emersa alla ribalta dei provvedimenti legislativi della nostra Repubblica con il decreto-legge 20 febbraio 1958, n. 56: ma non credo che possa essere invocato un precedente (ritengo che realmente si tratti del solo precedente) a giustificazione di una formulazione, se, come io credo, la formulazione è, allo stato di fatto del nostro ordinamento istituzionale e costituzionale, assolutamente improponibile. Che io sappia, fino ad ora nessuno in questa Aula ha sostenuto la tesi che i regolamenti comunitari possano essere automaticamente recepiti nel nostro diritto positivo, possano, cioè, avere forza di legge in sè e per sè nel territorio della Repubblica italiana, per i suoi cittadini e per la pubblica amministrazione.

Il fatto stesso che oggi si discuta la conversione di un decreto-legge che recepisce nel nostro diritto positivo e nel nostro ordinamento pubblico norme di regolamenti comunitari è la verifica più significativa ed evidente del principio della non automatica immissione delle norme in questione nel nostro ordinamento. Al più, si può constatare che da qualche tempo si assiste, a mio giudizio con un comportamento incoerente, alla formulazione di provvedimenti legislativi per l'adozione di norme obbligatorie dei regolamenti comunitari e al richiamo a decreti ministeriali per l'adozione di norme non obbligatorie dei regolamenti stessi.

Ma, onorevole Presidente, se le cose stanno nei termini che ho esposto e che si richiamano a quanto sempre si è fatto (ricorrendo alla legge-delega o al decreto-legge), appare estremamente pericolosa, proprio per i fautori della Comunità così come è, la prassi instaurata con il decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 56, e ripresa nel decreto sottoposto oggi al nostro esame. Con tale prassi che cosa si vuole in definitiva conseguire? Tutti gli articoli, che ho citato, in realtà non recepiscono solo un dato regolamento comunitario e le sue norme di applicazione (e questo è comprensibile, anche se le norme di applicazione possono essere formulate dagli organi comunitari posteriormente alla data di emanazione del decreto-legge e della sua conversione in legge, trattandosi di disposizioni che in linea di principio sono già nella sostanza del regolamento) ma recepiscono anche, proiettandosi in un futuro indeterminato e con una portata indeterminata, tutte le modificazioni e aggiunte di un regolamento comunitario. Al limite, onorevole Presidente, ogni regolamento comunitario è modificazione o aggiunta di un regolamento precedente. Ora, è possibile, alla stregua del nostro ordinamento, recepire norme che non sono state ancora emanate dagli organi comunitari? Non è questo in fondo un espediente, in verità secondo me assai semplicistico, per cercare di superare il principio della non automatica immissione nel nostro ordinamento positivo dei regolamenti comunitari?

Io mi permetto di richiamare la pericolosità della formulazione che ho illustrato. La pericolosità, secondo me, è duplice, cioè è politica e costituzionale. Dal punto di vista costituzionale, esprimo l'avviso che norme quali quelle che ho citato possano essere oggetto di impugnativa di sostanziale incostituzionalità, il che deve preoccupare proprio i fautori della Comunità così come è. Dal punto di vista politico, le norme che ho richiamato sono tali da tagliar fuori in prospettiva il Parlamento italiano da ogni dibattito responsabile, sia prima sia dopo la formulazione di norme regolamentari comunitarie. È questo il punto di approdo del recente dibattito svoltosi in Senato? È questa la prospettiva della nuova vita, della nuova vitalità parlamentare, dei nuovi rapporti tra i gruppi parlamentari? È questo il punto di arrivo della nuova democrazia europea, vista nella prefigurazione di un primo modello giuridico italiano?

Ecco, onorevole Presidente, le considerazioni e le questioni che io intendo sottoporre all'Assemblea e a lei. Non ci anima alcuna volontà di diversivo defatigatorio e non formuliamo alcuna proposta. Lasciamo infatti alla responsabilità della maggioranza l'assunzione delle determinazioni che essa riterrà opportune. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Trabucchi. Ne ha facoltà.

* T R A B U C C H I . Pochissime parole, signor Persidente. Ho ascoltato con piacere quanto ha detto il senatore Fortunati e per quanto riguarda il primo punto, vale a dire il modo di emanare i decreti-legge, debbo dire che la questione non è nuova ma che è una questione che regolarmente si ripete. Anche 8 giorni fa, quando si discuteva sul decreto-legge riguardante la sospensione dei provvedimenti delle vendite a rate, ho ricordato come l'osservazione fatta dall'opposizione, nella passata legislatura, era stata rimessa all'esame di una Commissione che aveva il compito di studiare il problema. Invece tale Commissione ha finito con il non adempiere al proprio mandato e la situazione è rimasta quella che era. Poichè vige ancora la prassi dell'emanazione di numerosi provvedimenti legislativi con la forma del decreto-legge, rivolgiamo al signor Presidente il voto affinchè un'altra Commissione venga nominata in modo che il problema venga definitivamente risolto.

È esatto quello che sostiene il senatore Fortunati, ossia che il dettato costituzionale sarebbe più esattamente interpretato con la formula che egli suggerisce. Si deve altresì ritenere che tale formula non sia sacramentale ma che debba essere considerata in relazione al testo costituzionale. Quindi, lì dove è scritto « sentito il Consiglio dei ministri », bisogna sottintendere che il Consiglio dei ministri ha assunto la responsabilità di emanare quel provvedimento; lì dove è scritto « il Presidente decreta » è evidente che si tratta di un decreto che ha il contenuto di un provvedimento governativo. Soltanto così possiamo far corrispondere il testo scritto allo spirito della Costituzione. Io non sono favorevole alla rigidità delle formule; come abbiamo sbagliato nel passato possiamo sbagliare nel futuro. Ritengo comunque che sia più esatta la formula proposta. Il senatore Fortunati lo sa benissimo: occorre avere il tempo per studiare a fondo un problema di questo genere, in modo da poter suggerire poi agli organi costituzionali competenti la formula che devono adottare. Ora invece ci troviamo costretti da termini rigidi che dobbiamo rispettare, e bisogna decidere presto.

La seconda questione che è stata sollevata da tutti i settori di sinistra è ancora più grave e riguarda il modo di recezione delle norme comunitarie nel nostro sistema legislativo. Da un certo punto di vista è esatto quello che si sostiene generalmente e che sostiene molto validamente di solito anche il Governo, cioè che i regolamenti comunitari entrano in vigore per forza propria in quanto l'Italia fa parte di una Comunità economica nella quale — ed è questo il senso della parità di cui si discorreva — può far sentire la sua voce in due posizioni: nella posizione di coemanatrice del regolamento comunitario ed eventualmente nella posizione di impugnatrice dei regolamenti che vadano al di là della competenza comunitaria. Ed è proprio ciò che da questo stesso microfono ho sostenuto otto giorni fa e cioè che si debba ricorrere all'impugnativa tutte le volte che il problema della facilitazione degli scambi sia interpretato in modo così estensivo da potersi sovrapporre anche ai problemi di vita economica di particolari settori della Nazione. Otto giorni fa parlavamo dei problemi della montagna e di alcuni problemi dell'agricoltura ed oggi ritengo che debba rivolgersi un pensiero non soltanto ai provvedimenti comunitari indicati nel decreto-legge, ma a quei regolamenti comunitari che non sono stati impugnati. D'altra parte, con questa delega, che non è una delega, ma un'attribuzione di alcuni poteri — cosa che forse non potremmo fare — ai Ministri delle finanze, del commercio con l'estero e del tesoro uniti insieme, noi non intendiamo attribuire loro più poteri di quelli che hanno, ma vogliamo che i Ministri, nell'interpretazione dei regolamenti comunitari e quindi anche delle norme che potranno essere emanate nel futuro, possano aver presente il campo di pura applicazione e di pura interpretazione regolamentare in modo da poter immediatamente inserire nel nostro ordinamento giuridico le opportune modificazioni — non naturalmente di sostanza ma di forma — di norme esecutive

per quanto riguarda l'applicazione dei nostri stessi ordinamenti.

In realtà che cosa si vuole? L'Italia, in sostanza, è obbligata, in relazione ad una norma di diritto internazionale che diventa oggi di diritto comunitario, ad emanare delle norme regolamentari e delle norme di attuazione che non devono considerarsi come norme innovatrici del nostro ordinamento giuridico, poichè innovatrici sono soltanto delle norme comunitarie. Si tratta soltanto di prendere in considerazione delle norme di natura esecutiva o delle norme di attuazione che possono essere emesse dai Ministri, ai quali in fondo noi non diamo che una conferma di quella potestà regolamentare che non è molto chiaramente delimitata dalla Costituzione, ma che nell'applicazione e nei commenti è stata considerata come una potestà non innovatrice ma applicatrice delle nuove norme giuridiche. In questo senso io ritengo che i ministri stessi, ai quali in questo momento parliamo, siano perfettamente coscienti che noi non possiamo attribuire loro un potere legislativo futuro — cosa che la legislazione non ci permetterebbe di fare — sotto forma di delega, con quei determinati criteri e princìpi stabiliti dalla Costituzione, ma che noi intendiamo soltanto confermare la loro potestà regolamentare anche in relazione a quelle norme legislative che, emesse dagli organi comunitari, già di per se stesse entrano — il giorno stesso in cui sono emesse — nel nostro sistema giuridico, sempre che non si abbiano ad impugnare per eccesso di potere da parte degli organi comunitari, dato che molte volte si nota una tendenza verso questo eccesso di potere.

Mi pare che sia da ricordare però l'impegno che ha preso il Governo, sebbene vi sia quell'ordine del giorno firmato o meno. Il Governo ha chiaramente manifestata la sua volontà, in materia agricola, di discutere i princìpi fondamentali, che riguardano l'emanazione delle norme comunitarie, con il Parlamento italiano, il quale in questo caso non avrà la necessità di dare un mandato preciso, in quanto basterà un mandato politico assolutamente vincolante al Governo nei riguardi della politica futura. Questo è stato l'impegno che il Governo ha preso verso di noi; in relazione a quell'impegno l'ordine del giorno è stato votato perchè c'è stato un leale e sereno colloquio con il Governo che godeva della nostra fiducia, che ancora la gode e speriamo la possa godere anche in futuro attraverso le metamorfosi che noi stiamo attendendo. (*Interruzione del senatore Masciale*).

Tolti questi due punti, sui quali la polemica può essere nata tra il senatore Fortunati e alcuni di coloro che dovrebbero sedere su questi scanni, non ho che da far presente la necessità che sia introdotto nel testo del decreto-legge un articolo che permetta di concedere più di 30 ore di lavoro straordinario al personale periferico che deve applicare i regolamenti comunitari.

Da una statistica che io ho mi sembra che siano stati emessi in un anno 1.700 o 1.900 provvedimenti comunitari da applicare per il settore agricolo. Tenendo quindi conto del numero, voi potete immaginare quanto sia stato il lavoro per applicare nella giornata i provvedimenti, perchè il giorno successivo può accadere che venga cambiato un prelievo o venga modificata una cifra, oppure che il provvedimento venga emesso e trasmesso immediatamente dagli organi centrali. Ciò esige una presenza molto maggiore di quanto non esigano i provvedimenti italiani, anche perchè i prelievi possono cambiare di misura di giorno in giorno ed è necessario talvolta che si facciano ore straordinarie in più.

Il concetto che a me sembra giusto è che, se si fanno, le ore straordinarie debbano essere pagate ai nostri funzionari, anche se vale il concetto — del quale non sono mai riuscito a capire la sostanza — che i funzionari periferici non possono fare più di 30 ore, mentre quelli centrali possono farne perfino 60. Ritengo perciò che se le ore si fanno in più debbano essere pagate.

In questo senso propongo un emendamento, che non so se raccoglierà le sei firme necessarie in questa Assemblea che mi sembra non sia molto affollata. Vorrei però che il Ministro mi dicesse cosa pensa sull'argomento e mi desse quella assicurazione che in fondo andiamo sempre chiedendo al da-

tore di lavoro: che si paghi il lavoro che si fa.

Con questo io credo che il disegno di legge in conversione possa essere, con le opportune riserve ed interpretazioni, approvato. Naturalmente abbiamo un Ministro delle finanze che per nostra fortuna è anche professore di diritto internazionale. La sua parola sarà quella che ci illuminerà molto chiaramente anche su questo difficile rapporto tra diritto internazionale e comunitario, sul quale l'intelligenza del senatore Fortunati ha immediatamente cercato di far presa e sul quale io credo che l'interpretazione migliore possa essere quella che così modestamente ho cercato di dare. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Parri. Ne ha facoltà.

* P A R R I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, il mio intervento era stato determinato dalla sorpresa, anche mia, per quella norma, che d'altra parte è consuetudinaria, rituale credo in documenti finanziari, che è già stata richiamata negli interventi precedenti, i quali rendono non necessaria una mia ulteriore precisazione.

Questa norma: « nonchè dalle successive modifiche o aggiunte » che si ripete per parecchi articoli implica una delega al Governo per la quale io vorrei dal Ministro una spiegazione per vedere come tale delega si inquadri, si giustifichi e risulti in accordo con i princìpi costituzionali che regolano la delega al Governo. Ciò naturalmente si riporta alla discussione, che è stata accennata anche qui sia dal senatore Fortunati sia dal senatore Trabucchi, sulla condizione della legislazione italiana rispetto alla legislazione della Comunità.

Signor Ministro, lei sa bene, meglio di me forse, che all'origine della crisi attuale della Comunità economica c'è la stessa formazione istituzionalmente ibrida della Comunità, la quale agisce come se fosse una federazione con poteri di legislazione federali — e sappiamo che una legislazione sovrannazionale ha limiti ben noti che sono stati una delle cause delle maggiori discussioni a suo tempo — e nel tempo stesso agisce come un organo che abbia una specie di delega dai Paesi partecipanti, non attraverso il Consiglio dei ministri, ma attraverso quell'organo che effettivamente governa la Comunità economica europea e cioè la Commissione. Tale delega, di fatto, si traduce in una possibilità concreta di legislazione, nei riguardi della quale i rimedi stabiliti dal trattato, non dico che non siano validi, ma sono certamente a mio parere insufficienti.

Siamo arrivati in questo modo ad una sorta di nodo gordiano di cui non riesco a vedere la soluzione se non con una profonda riforma organica della Comunità, che attualmente è non proponibile o difficilmente proponibile perchè implica una visione politica generale ed europea ed una costruzione generale che danneggia l'integrazione europea.

Superata la fase meno difficile cioè quella della liberazione doganale ed arrivati alla fase d'integrazione, si vede subito come essa è stata estremamente difficile tra Paesi — questi sono discorsi e ragionamenti che abbiamo già fatto altre volte — che hanno una lunga storia, hanno diverse sedimentazioni sociali, hanno diverse fisionomie economiche; era difficile e naturalmente andava a danno di chi è nelle condizioni di inferiorità, come l'Italia.

Le difficoltà dell'integrazione nei vari settori (e credo che si vedranno strada facendo) sono state più visibili qui nell'integrazione agraria che si è voluta, a mio parere, troppo frettolosamente anticipare, quando l'Italia stessa avrebbe dovuto domandare una moratoria di applicazione non dico di dieci, ma almeno di cinque anni di preparazione.

Anche qui vediamo che l'integrazione è viziata all'origine, poichè manca il testo dell'integrazione, cioè manca il coordinamento, dal punto di vista non tanto del credito quanto monetario. Quando un'integrazione come quella agricola ha come oggetto principale una politica di prezzi, quando vi è questa instabilità generale, quale si è vista attualmente in Europa, che prezzi sono possibili?

Se non vi è questo, che doveva essere l'obiettivo primo, principale più vicino di una integrazione, cioè di un coordinamen-

to al vertice, tutte le integrazioni diventano incerte. E nei riguardi della Comunità agricola la Commissione europea è obbligata a una quantità, a una infinità di aggiustamenti quotidiani che rappresentano alla lunga — signor Ministro, lei lo sa molto meglio di me — una tortura e anche una costruzione macchinosa che sarebbe bene disfare e riorganizzare.

Siamo ora arrivati al termine di un'esperienza che, devo dire, mi dispiace perchè tocca un provvedimento tecnico di cui riconoscerò la necessità e l'urgenza, quando lei signor Ministro ci avrà dato quei chiarimenti che sono stati richiesti.

Dicevo che si arriva al termine di una esperienza che, per quello che riguarda la Comunità agricola (nonostante le spiegazioni e le assicurazioni che sono state date dal Ministro dell'agricoltura qui stesso alcuni giorni addietro e nonostante qualche miglioramento che è stato ottenuto nei riguardi della Commissione e degli impegni dell'Italia) è in complesso, da un punto di vista generale, da un punto di vista organizzativo, da un punto di vista storico, negativa; un'immane costruzione che è viziata all'origine e che in luogo di integrare una politica di stabilità dei prezzi, una politica di conversione delle colture, è diventata un'immensa macchina costosissima, che ha prodotto quelle note deformazioni viziose della politica agraria europea che sono gravi se si vuol credere, come credo io, all'avvenire e alla possibilità di un'Europa vitale, fondata su basi economiche sane e non protezionistiche come indubbiamente sono.

Vicini alla fase conclusiva, vicini a queste trattative finali che ci attendono ora per quello che riguarda sia il funzionamento che il finanziamento del FEOGA, è naturale, signor Ministro, che vi sia allora questa preoccupazione, non solo mia ma generale, di cercare di vedere chiaro e di vedere se sia mantenibile questa posizione di area protezionista a sei, di ristretta area europea a sei; se sia mantenibile nei riguardi delle previsioni che si fanno, e che spero si attuino, di un allargamento della Comunità; se sia mantenibile questo carattere di autarchia protezionista che è stato denunciato qui stesso, e giustamente (e sono rilievi ai quali anche io non posso non associarmi).

V'è la preoccupazione di vedere se tutto ciò sia mantenibile o se il Governo italiano non creda di potersi mettere su un altro piano che è quello delle trasformazioni graduali della economia agricola dalle quali non credo che possa essere disgiunta una politica dei prezzi, visto che vi è la necessità di assicurare un livello di capacità di spesa sufficiente per le popolazioni agricole. Allora, per certi settori e per certi periodi, la politica dell'integrazione di prezzo penso che si renda necessaria, se condotta, amministrata e governata da poteri italiani e solo se integrata in una graduale trasformazione che è quella che deve maggiormente preoccuparci. Ed è inutile, onorevole Ministro, che io illustri a lei queste preoccupazioni che sono di natura sociale, economica e che costituiscono la salvaguardia del carattere di certe regioni, di certe economie agricole che hanno delle esigenze particolari per le quali questa politica agraria riveste un carattere profondamente diverso e non può essere confusa con la politica agraria marginale della Germania o, domani, dell'Inghilterra e neppure con quella della Francia, ma ha caratteri suoi. Da questo deriva la richiesta, profondamente sentita, di una discussione approfondita da farsi prima di prendere delle decisioni generali. Mi dispiace, sia perchè questo è un provvedimento tecnico di cui riconosco la necessità e l'urgenza sia perchè è portato qui da lei, onorevole Bosco, ma, per puntualizzare queste sentite e profonde preoccupazioni, anch'io devo esprimere parere contrario, a nome del Gruppo della sinistra indipendente, all'approvazione della conversione in legge di questo decreto. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Cifarelli. Ne ha facoltà.

C I F A R E L L I . Onorevole Presidente, non entrerò nel merito della discussione. Abbiamo concluso qualche giorno fa un ampio dibattito sulla politica agraria comunitaria e, per quanto mi concerne, avendo espresso

alcune critiche e avendo dato alcuni suggerimenti, mi sono ritenuto particolarmente pago dell'impegno solennemente assunto in quest'Aula dal Ministro dell'agricoltura, in ragione del quale, prima che i rappresentanti dell'Italia in seno al Consiglio dei ministri della Comunità esprimano l'assenso per il nostro Paese in relazione ad un regolamento della politica agricola comune e soprattutto in relazione al regolamento finanziario della stessa, dovrà essere sentito il Parlamento; dovrà cioè essere adottata quella procedura che per trattati più importanti è stata adottata, secondo la quale il Governo prima viene in Parlamento ad informarlo circa il trattato, per farsi autorizzare alla firma dello stesso. Evidentemente, resta poi al Parlamento il diritto costituzionale di ratificare il trattato. Nel caso particolare resta sempre al Parlamento il compito di approvare il regolamento per dare ad esso forza di legge nel nostro ordinamento interno.

Non entro quindi nel merito del decreto-legge che dobbiamo oggi convertire in legge. Non posso però tacere le vive preoccupazioni (e sono lieto del fatto che il Ministro delle finanze sia anche un cattedratico di diritto internazionale) che mi derivano dagli articoli ricordati 2, 3, 4, eccetera. Di questi si è criticamente occupato il senatore Fortunati, il quale ha chiamato in causa proprio coloro che sono europeisti convinti, che vogliono cioè che l'ordinamento comunitario si affermi onde dalle attuali Comunità si progredisca verso gli Stati Uniti d'Europa. Questa è la mia posizione, sempre convintamente ribadita, onde mi sento chiamato in causa non già come persona, ma come portatore di una idea fondamentale per l'avvenire dell'Italia e dell'Europa libera.

A me pare che il presente decreto-legge non implichi una delega al Governo: se ci fosse stato il problema della delega, noi avremmo ripetuto la discussione che abbiamo altre volte fatto, se cioè si possa fare ingresso alla delega secondo la Costituzione, quali siano i limiti di questa, e la sua specificità. Si tratta di questioni che sogliono venire in discussione in questa Aula specie quando su problemi della Comunità si è voluto, mediante lo strumento della delega, rendere possibile l'azione di chi rappresenta l'Italia e deve conseguentemente assumere opportuni impegni in sede comunitaria.

Oggi siamo invece in tema di introduzione nel diritto interno di norme comunitarie. Si tratta di ben otto regolamenti, che sono appunto le leggi della Comunità, i quali, attraverso gli articoli da me citati vengono ad essere introdotti nel nostro diritto interno insieme con le loro norme di applicazione. Fin qui nessuna questione: il problema sorge allorchè si parla di « successive modifiche o aggiunte ». C'è stato — l'abbiamo ascoltato qualche istante fa — l'acuto tentativo del collega Trabucchi, che ha detto: le successive modifiche o aggiunte sono estrinsecazioni della potestà regolamentare. Essa sussegue alla potestà normativa ed è il tipico modo per integrare l'ordinamento a cura del Potere esecutivo. Con tale interpretazione noi non andremmo contro i princìpi degli articoli da me citati.

Mi consentirà il collega Trabucchi di non essere d'accordo su questa sua interpretazione. Il suo è un brillante tentativo. Io ritengo che una « successiva modifica » significa un altro regolamento perchè un regolamento comunitario può essere modificato soltanto mediante un regolamento comunitario; una « aggiunta » a un regolamento comunitario può essere fatta soltanto mediante un nuovo regolamento. È quindi chiaro che una norma comunitaria per avere vigore in Italia deve seguire, finchè non si modifichi il sistema legislativo della Comunità, l'*iter* che noi dobbiamo seguire in base alle norme della Costituzione della Repubblica italiana.

Pertanto a me sembra che debbano essere depennate dal testo del decreto-legge da convertire queste parole degli articoli citati, « nonchè dalle successive modifiche o aggiunte ». Si potrà invero spiegare (attendo dall'illustre Ministro i chiarimenti che riterrà su questo punto di darci e starò ad ascoltarlo con molta attenzione) che siffatti regolamenti implichino in sede amministrativa, cioè nelle modalità di attuazione dei regolamenti stessi, alcune misure (quantitative e qualitative, riferentisi a prezzi o ad altro)

attinenti all'attuazione di essi. Però io quelle misure, quei provvedimenti li intendo come modalità di applicazione e cioè come contenuti per le norme di applicazione, i quali volta per volta sorgono dalla realtà. Invece non mi pare possa essere accolta la previsione di successive modifiche o aggiunte. È aberrante una approvazione in bianco, cioè che si dica: ratifichiamo questo trattato internazionale e questa approvazione vale per ratifica di altri trattati che si riterrà di fare in materia.

So benissimo che sul terreno comunitario non ci si può riferire *sic et simpliciter* alle ratifiche dei trattati; ciò perchè tutte queste norme si evincono dai trattati di particolare importanza del 1952 e del 1957, istitutivi della Comunità europea. Esiste un complesso e crescente diritto comunitario, diretto e derivato. E in dottrina vi è chi ritiene che il regolamento comunitario è di per sè, senza bisogno di altro, norma vigente in ogni singolo Stato della Comunità. Allo stato attuale, però, non vedo la ragione per la quale ci dobbiamo discostare dal sistema, fondato sulla Costituzione, che il Parlamento finora ha sempre rispettato. È tanto più importante questo, in quanto, come sappiamo, in sede comunitaria il Parlamento ha solo una funzione consultiva, anche se autorevole, dettagliata e competente e che il legislatore in tale sede è il Consiglio dei ministri, vale a dire quello che sarà il Senato dello Stato federale europeo, quando ad esso perverremo. Per ora, il Consiglio dei ministri è solo l'organo in cui il Ministro di ciascuno Stato esprime il suo sì o il suo no, a livello dei governi. Perciò è chiaro che noi non possiamo adottare un sistema per il quale un regolamento comunitario, elaborato e proposto dalla Commissione, ottenuto il parere del Parlamento e approvato, anche per volontà espressa dal rappresentante dell'Italia, dal Consiglio dei ministri possa automaticamente entrare a far parte dell'ordinamento giuridico italiano.

Io sono d'accordo sulla conversione di questo decreto-legge e sono d'accordo sull'urgenza. Ritengo che questi regolamenti siano utili per la politica agricola comunitaria e servano ad attuarla così come è ora, con la speranza, peraltro, l'augurio e la volontà politica di opportunamente modificarla. Ritengo però che quanto significano le dizioni degli articoli da me criticati non possa essere accettato.

Mi auguro che l'onorevole Ministro vorrà darci i chiarimenti che la discussione rende necessari e che egli *ex informata conscientia* potrà dare al Senato.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Franza. Ne ha facoltà.

F R A N Z A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, mi vedo nella necessità di intervenire sulla questione che improvvisamente è insorta circa la dizione « alle successive applicazioni o aggiunte » di cui in alcuni articoli del decreto-legge.

Non dobbiamo dimenticare che la legge fondamentale, quella del 14 ottobre 1957 istitutiva dei trattati di Roma, trasse forza dall'articolo 11 della Costituzione il quale fissa i limiti dell'esercizio della sovranità e fissa il concetto fondamentale della reciprocità nelle limitazioni dell'esercizio della sovranità quando si tratti di trattati internazionali; e per trattati internazionali dobbiamo anche intendere (la dizione dell'articolo 11 della Costituzione è chiara) i trattati di ordine commerciale della Comunità. In occasione dell'approvazione dei trattati di Roma si discusse dei limiti della incidenza dell'articolo 11 sull'ordinamento interno e sull'ordinamento comunitario.

Il punto da controllare rigorosamente in merito alle norme internazionali emanate dagli organi della CEE è se sussista o meno equilibrio di reciprocità tra le sei Nazioni, poichè non dovrebbe poter avvenire che una delle sei Nazioni attui nel suo interno misure che non vengano adottate parimenti e con eguale efficacia ed estensione dalle altre Nazioni compartecipi. Ma qualora il principio di reciprocità sia sancito, io credo che la legislazione interna trovi il suo contemperamento definitivo nell'articolo 11 della Costituzione, per cui censure non possono essere mosse.

Il voler sostenere che qui si è in presenza di una delega significherebbe non tener con-

to degli articoli 22 e 23 del decreto-legge. Infatti il Ministro delle finanze dovrà emanare delle norme quando dovrà recepire i dazi aggiuntivi i quali potrebbero avere il potere di scuotere l'ordinamento già prestabilito in sede comunitaria. Si tratta di recepire queste aggiunte; per cui le modifiche successive e le aggiunte della misura dei dazi vanno riferite, più che ai dazi stessi, alle norme di applicazione dei regolamenti. Restano fermi i limiti accettati dalle sei Nazioni, restano fermi i regolamenti; ma poichè attraverso questo provvedimento si dà una potestà modificativa delle norme di applicazione dei regolamenti, le aggiunte e le modifiche riguardano le norme stesse. Quindi non siamo in un campo di limitazione della sovranità legislativa e di accettazione automatica di norme sopravvenienti, ma ci troviamo soltanto ad accettare norme di attuazione sopravvenienti, cioè regolamenti di applicazione che non incidono sui diritti prioritari già accolti dagli Stati comunitari i quali sono salvaguardati dal decreto-legge che noi convertiamo in legge.

Quindi una questione di ordine di principio che noi dovremmo finalmente accettare è la seguente: atteso che i trattati di Roma traggono la loro forza e il loro vigore dall'articolo 11 della Costituzione, che consente nell'ordinamento interno di recepire situazioni di limitazione di sovranità, questa accettazione di limitazione di sovranità, allorquando sia fatta propria dalle altre nazioni della Comunità, risponde all'ordinamento giuridico interno, per cui non vi è violazione di princìpi da parte dello Stato italiano che recepisca queste norme. In secondo luogo nella specie si tratterebbe soltanto di modifiche delle norme di attuazione dei regolamenti comunitari sopravvenienti, ed è un campo questo strettamente procedurale e regolamentare che non incide sulle norme e sui princìpi accettati con questo decreto-legge. Io credo quindi che le eccezioni sollevate in quest'Aula di incostituzionalità e di lesione di diritti primari della nazione italiana, recependo queste norme, e la richiesta di depennare le stesse norme aggiuntive della legge, non possono essere accolte. Per cui io sono favorevole all'accoglimento integrale di questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Desidero precisare al senatore Masciale, il quale ha rilevato il mancato parere della Commissione agricoltura sul disegno di legge in esame, che la Presidenza del Senato, in data 13 gennaio 1970, in sede di deferimento del disegno di legge stesso alla 5ª Commissione permanente, ha richiesto i pareri delle Commissioni agricoltura ed industria, nonchè della Giunta consultiva per il Mezzogiorno.

Risulta altresì che la 5ª Commissione ha preso in esame il provvedimento in data 27 gennaio 1970, quando cioè era abbondantemente trascorso il termine previsto dall'articolo 31 del Regolamento del Senato per la comunicazione dei richiesti pareri.

M A S C I A L E . Signor Presidente, la ringrazio per la cortese comunicazione, ma debbo precisare che il parere sul disegno di legge in esame non è mai stato posto all'ordine del giorno dell'8ª Commissione.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

Z U G N O , *relatore*. Molto brevemente, signor Presidente e onorevoli colleghi, anche perchè sull'argomento, che è stato oggetto di maggiore discussione, quello riguardante cioè il problema giuridico della validità delle norme in esame nonchè delle successive modifiche ed aggiunte, dopo le parole del senatore Franza, che mi sembra abbiano toccato a fondo il problema, risponderà il Ministro anche nella sua qualità di esperto e di studioso di questi problemi giuridici.

Io vorrei dire soltanto su questo problema che, dopo che i regolamenti sono stati emanati ed acquisiti nell'ordinamento giuridico italiano, ci sono state certamente delle modifiche. Ora se noi sopprimessimo quella dizione « e successive modifiche » indubbiamente quelle modifiche non troverebbero una recezione nell'ordinamento italiano.

Bisogna anche aggiungere che i regolamenti entrano in vigore automaticamente. Nell'articolo 189, mi sembra al comma 2 (l'ho

già precisato nella relazione) sono previsti vari tipi di atti da parte degli organi della Comunità. Il primo è il regolamento che è obbligatorio come le decisioni della Comunità. Altri invece, come le raccomandazioni e i pareri... (*Interruzione del senatore Fortunati*). Questo è anche confermato da organi costituzionali del nostro Paese. La Corte di cassazione, per esempio, il Consiglio di Stato e la stessa Corte costituzionale di fronte a ricorsi di cittadini hanno applicato i regolamenti comunitari anche indipendentemente dalla recezione con apposite leggi nel nostro ordinamento giuridico. (*Interruzione del senatore Fabbrini*). Volevo però aggiungere, per tranquillizzare, che sempre tutti i regolamenti sono stati recepiti con appositi disegni di legge nell'ordinamento positivo italiano. Ora io non posso immaginare che anche eventuali modifiche fondamentali dei regolamenti già approvati e già recepiti, anche per la necessità di una armonizzazione nella nostra legislazione, non debbano essere portati in Parlamento con appositi disegni di legge. Senza dubbio — ripeto — risponderà molto meglio il Ministro, ma io ritengo che il problema posto dall'opposizione non abbia in sè ragion d'essere.

Da parte del senatore Fabbrini è stato poi fatto presente un problema politico, cioè la necessità che su questi temi si trovi l'unanimità, si ricerchi il massimo dei consensi.

F A B B R I N I . No, non è così; io ho auspicato che si tenga conto delle osservazioni critiche che vengono fatte.

Z U G N O , *relatore*. Lei ha parlato di ricercare il più ampio consenso. È un discorso che abbiamo sentito anche alcuni giorni fa e la volontà da parte nostra è la più aperta in questo senso; però ritengo che per un provvedimento come questo, che in fin dei conti non fa che coordinare regolamenti già adottati, già recepiti nel nostro ordinamento giuridico, il consenso generale si dovrebbe trovare.

Il senatore Fabbrini ha fatto poi un'altra osservazione e cioè che la nostra agricoltura non dovrebbe aver bisogno di difesa dei prezzi, nel senso che si dovrebbero riformare le strutture in modo che questa organizzazione di difesa dei prezzi possa essere superata.

F A B B R I N I . Mi dispiace ma non ha proprio compreso ciò che ho detto.

Z U G N O , *relatore*. Indubbiamente questo è il senso del suo discorso ed è, se vuole, un auspicio che tutti facciamo. Ma se lei esamina il piano Mansholt vedrà che in fondo c'è una tabella dove sono raffrontati i prezzi internazionali dei prodotti agricoli ed i prezzi praticati nel Mercato comune. Ora, il giorno in cui — non dico oggi, ma anche fra uno o più anni — si applicassero senz'altro i prezzi internazionali, si distruggerebbe non solo l'agricoltura italiana ma l'agricoltura europea.

Il senatore Masciale ha lamentato il mancato adempimento dell'impegno che era stato preso pochi giorni fa dal ministro Sedati di preventivamente discutere le linee dei provvedimenti da concordare in sede MEC. Mi lasci dire il senatore Masciale che qui non si tratta di provvedimenti che saranno concordati successivamente dal Governo italiano in sede MEC, ma di regolamenti che sono stati emanati nel 1964, nel 1966, nel 1967, nel 1968 e nel 1969 e che con questa legge vengono soltanto coordinati e resi di più pratica applicazione. Quindi l'impegno che è stato preso in questa sede non può essere richiamato in questo caso.

Per quanto riguarda i pareri delle altre Commissioni l'onorevole Presidente ha già risposto, e lo ringrazio: avevamo infatti chiesto pareri dell'8ª, della 9ª Commissione e della Giunta delle Comunità europee. Ora, l'8ª Commissione non ha dato il suo parere tempestivamente, e trattandosi di un decreto-legge il cui termine di conversione era prossimo a scadere è stato necessario procedere anche senza il parere suddetto.

Circa il problema delle deleghe al Governo sollevato dal senatore Parri mi sembra che abbia risposto molto opportunamente il senatore Cifarelli. D'altronde le deleghe qui contenute sono tutte di carattere amministrativo. L'articolo 23, ad esempio, dice così: « Il Ministro per le finanze con propri decre-

ti stabilisce le disposizioni, le formalità e le condizioni da osservare in tutti i casi nei quali le norme comunitarie dispongano l'adozione di misure amministrative in materia di applicazione di prelievi o di altre imposizioni all'importazione o all'esportazione, di concessioni di restituzioni all'esportazione o alla produzione, nonchè di premi di denaturazione e di sovvenzioni ». Lo stesso dicasi per altri articoli come il 31 ed il 9 che non fa altro che attribuire al Ministro delle finanze una facoltà in relazione alle norme di facoltativa applicazione concesse dal Mercato comune ai singoli Governi e quindi anche al Governo italiano.

La realtà è che il disegno di legge al nostro esame non innnova rispetto alle norme vigenti, ma tende ad un loro coordinamento per permetterne una armonica applicazione nel quadro del sistema italiano. Ritengo pertanto che il provvedimento possa essere tranquillamente approvato così come è stato presentato dal ministro Bosco. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Signor Presidente, desidero esprimere al Senato il mio vivo apprezzamento per l'elevato livello del dibattito che si è svolto in quest'Aula e in Commissione. In realtà tutti i senatori hanno percepito che il provvedimento non è tanto importante in sè stesso (tanto è vero che nel merito mi pare non siano state rivolte critiche) ma in quanto serve ad illuminare il legislatore italiano e il nostro Paese sul problema fondamentale dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno di ciascuno dei sei Paesi della Comunità europea. Al provvedimento il senatore Fortunati ha mosso un'obiezione che egli ha sempre sollevato fin dalla prima legislatura del Senato, sostenendo che, a norma del quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione, il Presidente della Repubblica ha il potere di emanare i decreti delegati di cui al primo comma dell'articolo 77, ma non avrebbe il potere di emanare anche i decreti-legge, poichè, a termini del secondo comma dell'articolo 77, i provvedimenti di urgenza spettano unicamente ed esclusivamente al Governo. Mi pare che sia questa la tesi: « Il Governo adotta... ».

F O R T U N A T I . E il Presidente emana.

B O S C O , *Ministro delle finanze*. Il potere relativo è però proprio del Governo, il Presidente della Repubblica emana. È questa, mi sembra, la prassi che si adotta sempre nei decreti-legge, poichè il decreto-legge è deliberato dal Consiglio dei ministri e poi viene emanato dal Presidente della Repubblica.

D'altra parte, a dimostrare che questa prassi è perfettamente corretta, basta ricordare che l'articolo 89 stabilisce che tutti gli atti del Presidente della Repubblica, che abbiano valore legislativo, devono essere controfirmati dal Presidente del Consiglio: il che significa che sono parificati, a norma dell'articolo 89, sia gli atti emanati dal Presidente della Repubblica in funzione di legislazione delegata, sia gli atti emanati dal Presidente della Repubblica in funzione di legislazione di urgenza.

D'altra parte vorrei aggiungere che in materia costituzionale, accanto alla Costituzione scritta, vi è — non bisogna dimenticarlo — una Costituzione vivente. Infatti da quando esiste l'unità d'Italia la decretazione di urgenza ha fatto sempre capo al Capo dello Stato. Quindi, anche dopo l'adozione della Costituzione repubblicana, si è sempre continuato in questa prassi, della cui legittimità non si è mai dubitato nè in dottrina nè in giurisprudenza.

La mia replica su tale punto è stata breve, poichè è chiaro che non è questo il punto centrale dell'intervento del senatore Fortunati. Mi pare che tutti gli interventi siano centrati sulla esistenza e sulla legittimità di una delega in bianco, che il Governo si riserverebbe con questo decreto-legge, di emanare future norme di adattamento del diritto interno al diritto comunitario, in caso di modifiche sostanziali del Regolamento: questo è il problema sollevato, al quale rispondo subito. Da un punto di vista teorico

e dottrinale gli argomenti addotti dal senatore Zugno sono perfettamente ammissibili: è inutile che ricordi in quest'Aula come una larga parte della dottrina ritenga si debba procedere, per quanto riguarda il diritto comunitario, ad un adattamento cosiddetto automatico. E ciò non soltanto perchè l'articolo 189 del trattato di Roma prescrive che il regolamento è obbligatorio in ogni sua parte, ma perchè la stessa norma soggiunge che esso è direttamente applicabile in ciascuno dei sei Paesi.

Si afferma inoltre che l'adattamento automatico non è contenuto soltanto nell'articolo 189 — puntualmente recepito con la legge di esecuzione del trattato di Roma — ma è anche previsto dall'articolo 10 della Costituzione, secondo il quale il nostro ordinamento giuridico si adegua alle norme generalmente riconosciute del diritto internazionale. Questo articolo affermerebbe perciò il principio: *pacta sunt servanda* donde la conseguenza che nel diritto interno si trasfondono automaticamente non soltanto le norme consuetudinarie ma anche quelle pattizie, cioè tutte le norme di diritto internazionale.

C'è un recentissimo studio di Paolo Barile pubblicato negli « Studi raccolti per il ventennale della Costituzione » il quale afferma che ormai vi è un'interpretazione evolutiva dell'articolo 10 della nostra Costituzione.

Secondo questa interpretazione si dovrebbe ritenere che tutti i patti recepiti nel nostro ordinamento giuridico, mediante la legge di esecuzione, debbono ritenersi accolti necessariamente anche nelle loro implicazioni future. Il principio *pacta sunt servanda* agli effetti dell'articolo 10 della Costituzione si dovrebbe leggere: *pacta recepta sunt servanda.* Si potrebbe cioè sostenere che quando l'ordinamento giuridico abbia già recepito con legge di esecuzione i trattati internazionali, istituenti una organizzazione internazionale (la cui vita è destinata fatalmente ad evolversi in relazione alla mutevole realtà sociale ed economica), è chiaro che l'articolo 10 possa funzionare come una norma di produzione giuridica rispetto a tutti gli sviluppi normativi dell'organizzazione. La funzione di trasformatore continuo e permanente, assegnata dal Perassi all'articolo 10 rispetto alle norme consuetudinarie, si potrebbe quindi estendere anche alla produzione normativa degli ordinamenti comunitari.

Secondo questa interpretazione anche i Regolamenti comunitari sarebbero così direttamente applicabili nell'ordinamento italiano, in virtù dell'articolo 10 della Costituzione.

Questa è una tesi; però — e qui rispondo all'interruzione che è stata fatta dai senatori Fabbrini e Fortunati al senatore Zugno — si potrebbe obiettare: perchè allora questo decreto-legge? Anche se fosse da tutti condivisa la opinione, secondo la quale il diritto comunitario debba essere recepito in virtù sia dell'articolo 189 del trattato di Roma che dell'articolo 10 della Costituzione direttamente nel nostro ordinamento interno — tesi che mi permetto di dichiarare, dal punto di vista dottrinale, io considero la più corretta — tuttavia ci sarebbe sempre una esigenza precisa di carattere politico che non si può ignorare.

Io ricordo che quando si è discusso sulla vitalizzazione del Parlamento europeo, è stato giustamente posto in rilievo dall'illustre Presidente della nostra Assemblea, senatore Fanfani, quando egli era Ministro degli esteri, che, nella misura in cui i poteri del Parlamento europeo diventeranno veramente effettivi in virtù di una elezione diretta popolare, si potrà anche giustificare una qualche attenuazione della potestà sovrana del Parlamento nazionale, in relazione anche al disposto dell'articolo 11 della Costituzione. In altri termini, il rapporto dialettico che si crea tra la sovranità interna di ciascun Paese e la sovranazionalità delle Comunità europee si risolverebbe nella sintesi scaturente da un unico centro di riferimento: la sovranità popolare che dà vita sia al Parlamento interno sia al Parlamento europeo. Una realizzazione simile non è però prevedibile a breve scadenza.

Si tratta di un futuribile, come si dice con espressione moderna; si tratta di una evoluzione in prospettiva, che purtroppo non appartiene ancora alla realtà politica dell'Europa e del nostro Paese, nonostante la costante direttiva della politica italiana tendente ad affrettare la elezione diretta, che

darebbe al Parlamento europeo ben altra autorità politica e ben altri poteri anche in materia legislativa, poichè la Costituzione della Comunità europea subisce le evoluzioni interpretative imposte dalla realtà sociale.

La realtà purtroppo è ancora diversa. I poteri del Parlamento europeo sono notevolmente ristretti.

Allo stato attuale delle cose, mancando questo raccordo diretto tra la volontà popolare e il Parlamento europeo, il Governo italiano, al pari dei Governi degli altri cinque Paesi della Comunità europea, ha inteso stabilire un raccordo politico effettivo, anche di carattere giuridico, tra i regolamenti della Comunità europea e la funzione legislativa del Parlamento, in modo che esso sia posto in condizione, di volta in volta, di esprimere la sua volontà politica in ordine ai vari regolamenti comunitari.

Io ho avvertito la difficoltà di creare un raccordo fra le due funzioni e mi rendo conto che non è soltanto attraverso la rappresentazione di un disegno di legge delegato o di un decreto-legge che si possa stabilire una partecipazione effettiva del Parlamento all'attività normativa che si svolge in sede comunitaria. In relazione all'importanza crescente delle attività comunitarie riconosco che noi dobbiamo cercare di sforzarci di trovare nuove procedure per interessarne il Parlamento in modo più efficace. Cito in proposito l'esempio della Germania federale. Il Governo tedesco adotta una procedura che potrebbe essere presa in considerazione, forse parzialmente. Esso informa preventivamente il *Bundestag* delle decisioni più importanti che si vanno a prendere in sede comunitaria; cosa che io, per quanto riguarda il settore della mia attività, ho cercato di fare. Quando, per esempio, sono andato al Consiglio d'Europa a sostenere l'esigenza per l'Italia di una proroga di due anni nell'introduzione dell'IVA, poichè era aperto dinanzi alla Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati il dibattito sulla riforma fiscale, da cui deriva anche la introduzione in Italia dell'IVA, io ho chiesto proprio agli onorevoli deputati di confortarmi con un parere. Ho ad essi domandato se potevo assumere l'impegno a nome dell'Italia di introdurre l'IVA entro il primo gennaio 1972.

Non essendo stato fatto questo nel passato, cioè non essendovi stato questo raccordo tra le dichiarazioni che il Governo aveva fatto in sede comunitaria e la volontà del Parlamento, si sono verificati inconvenienti che è necessario eliminare. Io ritengo quindi assolutamente necessario stabilire un raccordo effettivo fra Comunità e Parlamento nazionale e quindi, pur non potendo evidentemente...

F A B B R I N I . Sono dodici anni.

B O S C O , *Ministro delle finanze.* È la prima volta che io mi occupavo di questo problema dai banchi del Governo e quindi credo di poter contribuire al chiarimento della situazione con un'opinione espressa liberamente, come quella che sto esprimendo in questa sede.

Io ritengo cioè che si debba trovare una procedura di raccordo, una procedura preventiva di consultazione che non inceppi l'attività del Governo in seno al Consiglio dei Ministri dela Comunità europea. La preventiva consultazione delle Commissioni parlamentari da parte dei Ministri competenti non si dovrebbe tradurre in una direttiva precisa, in una deliberazione formale poichè in tal caso verrebbe a mancare quella elasticità che è indispensabile a chi negozia una determinata materia. Tale procedura di consultazione preventiva potrebbe svolgersi attraverso le cosidette udienze conoscitive o a mezzo di altro strumento atto a stabilire un rapporto di consultazione preventiva fra Commissioni e Ministri competenti, sempre che si tratti di problemi importanti.

Ciò premesso, dichiaro di condividere pienamente il giudizio che ha dato il senatore Parri circa la necessità di schiudere sempre di più la politica comunitaria verso orizzonti più ampi ed aperti. La Comunità economica europea non è e non deve essere un sistema di autarchia comune a sei Paesi. È chiaro che non solo bisogna allargare i confini della Comunità economica europea ma occorre altresì aprire la porta ai Paesi terzi. Desidero però aggiungere, onorevole senato-

re Parri, che la funzione della Comunità economica europea non è finita con l'abbattimento delle frontiere doganali. Noi abbiamo già realizzato un grande passo avanti, e lo riconoscono tutti, abolendo i dazi comunitari all'interno dei Paesi della Comunità, ma necessariamente esiste una politica comune anche nei riguardi dei Paesi terzi, poichè è chiaro che, se ciascuno dei sei Paesi adottasse una politica daziaria nei riguardi delle importazioni e delle esportazioni verso gli Stati terzi a suo libito, distruggerebbe con ciò il fondamento stesso della Comunità economica e della politica economica europea.

Quindi non c'è dubbio che anche in questo campo bisogna andare avanti in una politica sempre più aperta di liberalizzazione, e lei sa benissimo, senatore Parri, che il *Kennedy-round* è stato appunto una sincera testimonianza di apertura del Mercato comune verso i più ampi orizzonti del mercato economico mondiale.

Bisogna continuare su questa strada e quindi sono necessari sempre nuovi sviluppi della politica economica europea attraverso una normativa che evidentemente deve sempre adeguarsi alla realtà economica che è particolarmente mutevole.

A questo punto rispondo alla domanda che è stata rivolta al Governo in merito alla pretesa delega in bianco che sarebbe stata inserita in taluni articoli del decreto-legge. Posso assicurare il Parlamento che il Governo non ha inteso chiedere una delega legislativa attraverso il decreto-legge. Quando il Governo intende richiedere una delega legislativa, lo fa presentando un disegno di legge recante i princìpi e i criteri direttivi della delega stessa. Col decreto-legge in esame si tratta esclusivamente di dare esecuzione ad otto regolamenti, l'ultimo dei quali è stato adottato nel maggio del 1969.

Il provvedimento è ispirato a ragioni di urgenza e di necessità. Ringrazio il senatore Parri per il suo riconoscimento, come sempre leale ed aperto, della esistenza dei requisiti per l'emanazione del decreto-legge. Il Senato ha dunque riconosciuto la necessità e l'urgenza di questo provvedimento. Non si può infatti protrarre ulteriormente la ricezione nel nostro ordinamento di questi otto regolamenti senza arrecare grave danno ai nostri produttori agricoli.

Il decreto-legge può essere tranquillamente approvato poichè esso non contiene delega per nuovi regolamenti o per modifiche sostanziali di essi.

Dal resoconto sommario mi era parso comprendere che il senatore Fortunati avesse obiettato anche sulle norme di applicazione, ma poi ha chiarito in Aula che non intendeva riferirsi a queste norme. La stessa cosa ha precisato anche il senatore Fabbrini. Quindi tutti hanno riconosciuto che le successive norme comunitarie, applicative di quelle primarie contenute nel regolamento, devono essere recepite dal Governo nel nostro ordinamento, perchè fanno parte di quell'insieme di norme già accolte nel regolamento stesso. Quindi il problema sorge esclusivamente per le parole contenute in taluni articoli del decreto-legge che si riferiscono oltre che alle norme di applicazione anche alle future modifiche. A questo riguardo dichiaro che il decreto-legge si riferisce a modifiche che non alterano la sostanza del regolamento. Se invece si tratta di modifiche di struttura, il Governo è tenuto a chiedere nuovamente l'approvazione del Parlamento. Così è stato fatto anche con questo decreto-legge.

Quando agli articoli 28 e 29 si recano modifiche ai precedenti decreti-legge, non si fa che adeguare la legislazione interna italiana alle modifiche dei precedenti regolamenti comunitari. Dette modifiche vengono sottoposte all'approvazione del Parlamento, in quanto si tratta di innovazioni sostanziali ai precedenti regolamenti comunitari.

Se invece si tratta — e mi riferisco a quanto ha detto il senatore Cifarelli — di modifiche che rientrano nel sistema stesso del regolamento, è ovvio che si debbano dare i poteri necessari al Governo per la loro applicazione.

Cito un esempio. All'articolo 14 dell'ultimo regolamento, approvato il 28 maggio 1969, è detto: « Per ciascuna merce il consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della commissione, può adottare misure intese ad adeguare le disposizioni del

presente regolamento alle modifiche di carattere tecnico che possono essere apportate al regime applicabile ai prodotti agricoli ».

In altra parte, il Regolamento stabilisce che i dazi di importazione, nei riguardi dei prodotti importati dai Paesi terzi, si distinguono in due parti; una che riguarda il dazio *ad valorem,* che costituisce l'elemento fisso, l'altra che riguarda l'elemento mobile, che viene fissato dalla Commissione per ciascun trimestre dell'anno civile. In tal caso è chiaro che l'Italia si debba adeguare a tali criteri.

Perciò nell'ambito del regolamento tutte le modifiche che saranno fatte — ripeto, sempre nel campo delle potestà attribuite dal regolamento in esame agli organi comunitari, Consiglio dei Ministri, Commissione, eccetera — saranno recepite automaticamente nella nostra legislazione perchè si tratta di problemi tecnici, di problemi sostanzialmente di applicazione del regolamento che andiamo ad approvare.

In caso di modifiche sostanziali che alterano la struttura stessa del regolamento in vigore, le norme di attuazione saranno nuovamente portate al Parlamento per l'approvazione, così come abbiamo fatto finora.

Credo che queste specifiche assicurazioni, che il Governo ha inteso dare agli acuti rilievi che sono stati formulati nei riguardi del presente disegno di legge, debbano tranquillizzare tutto il Senato poichè il Governo non intende affatto usurpare i poteri del Parlamento, il cui esercizio deve essere scrupolosamente garantito da tutti i poteri dello Stato.

Per quanto riguarda il più modesto problema, senatore Trabucchi, di inserire qui una norma che riguardi il lavoro straordinario degli impiegati dell'amministrazione doganale, mi sembra di poter affermare che *non est hic locus.* Possiamo però dare assicurazione al senatore Trabucchi e agli altri colleghi che hanno parlato in proposito che il Governo apprezza altamente il lavoro che l'amministrazione doganale svolge anche nei rapporti con la Comunità europea: proprio nei giorni scorsi la Commissione parlamentare ha approvato a larga maggioranza taluni decreti delegati riguardanti l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico di una nuova moderna normativa in materia doganale. Pertanto rivolgo anche io un apprezzamento vivissimo al lavoro impegnato che gli uffici svolgono in questa materia e posso assicurare che la remunerazione del lavoro straordinario ed ogni altro possibile emolumento saranno corrisposti nell'ambito delle leggi vigenti.

Onorevole Presidente, la ringrazio di aver consentito una approfondita discussione su un tema così importante, quale quello dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno. Per quanto mi riguarda, confermo l'assicurazione di informare sempre, anche preventivamente, il Parlamento quando si tratterà di regolamenti importanti. Mi auguro che il Senato, dopo questi chiarimenti, vorrà approvare — possibilmente all'unanimità perchè si tratta di questioni che nel merito non trovano dissensi — questo provvedimento che il Governo ha avuto l'onore di presentare il Parlamento italiano. (*Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Passiamo ora alla discussione dell'articolo unico. Se ne dia lettura.

B O R S A R I , *Segretario*:

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947, concernente l'organizzazione comune dei mercati nei settori dello zucchero, delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; l'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato istitutivo della Comunità economica europea; il regime di scambi applicabili a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli.

P R E S I D E N T E . Da pare dei senatori Trabucchi, De Luca, Franza ed altri è stata formulata una proposta di emendamen-

to tendente ad inserire, dopo l'articolo 27 del decreto-legge, il seguente articolo 27-*bis*:

« Per l'attuazione dei Regolamenti comunitari in materia di politica agraria comune si osservano le disposizioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 4 luglio 1967, n. 504, convertito con modificazioni nella legge 27 luglio 1967, n. 627 ».

Senatore Trabucchi, insiste su questa proposta di emendamento?

T R A B U C C H I . Dopo quanto ha detto l'onorevole Ministro, penso si possa ritirare questa proposta, interpretando le parole del Ministro nel senso che sul lavoro straordinario, che sarà necessariamente fatto per l'applicazione di questi provvedimenti, non dovranno esservi quei limiti che non hanno fondamento nè nella giustizia nè nel diritto.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il disegno di legge, composto di un articolo unico.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,15*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari